

**Michał M. Klonowski\***

## WYBORY GMINNE W HISZPANII

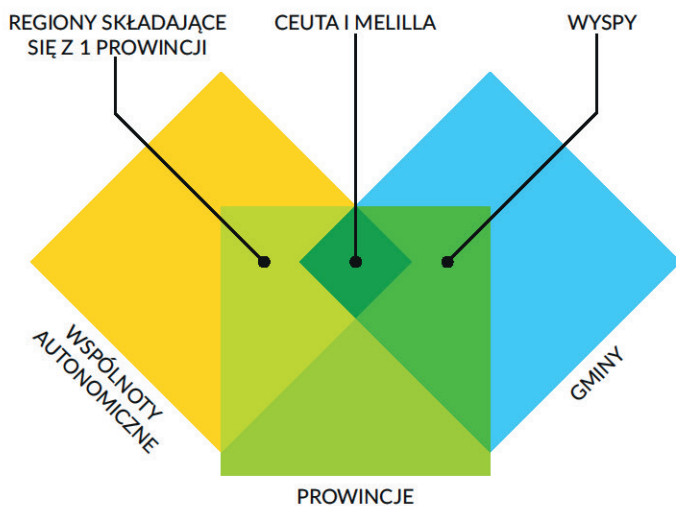
Hiszpania jest jednym z najciekawszych państw świata pod względem swojego systemu politycznego, łączącego w sobie elementy państwa unitarnego i federalnego<sup>1</sup>. Z punktu widzenia politologa, system wyborczy w tym kraju jest nie mniej złożony i nie mniej fascynujący. Wybory ogólnokrajowe, parlamentarne z różną ordynacją do każdej z dwu izb parlamentu są nieco lepiej opisane w polskiej literaturze [Mołdawa 2013: 89], więc w niniejszym tekście zajmiemy się tą mniej znaną częścią procesu wyborczego, czyli wyborami samorządowymi, a w szczególności wyborami na szczeblu gmin. Przy okazji omówione zostaną wybory w odpowiednikach polskich jednostek pomocniczych samorządu.

Aby móc nakreślić granice pola badawczego spójrzmy na podział administracyjny Hiszpanii. Zgodnie z konstytucją kraj ten ma trójszczeblowy podział administracyjny, na który składają się gminy/municipia (*municipios*), prowincje (*provincias*) i wspólnoty autonomiczne (*comunidades autónomas*). Spośród 17 wspólnot, aż sześć to regiony składające się wyłącznie z jednej prowincji, co powoduje, że nie występują w nich organy prowincjonalne, a całość ich kompetencji jest przejętych przez organy regionalne. Odrębny status mają dwie enklawy hiszpańskie na wybrzeżu marokańskim – Ceuta i Melilla. Ze względu na swoją specyfikę oraz niewielki obszar są traktowane jednocześnie jako wspólnoty autonomiczne, prowincje i gminy. Odrębne rozwiązania są także przewidziane dla wysp w hiszpańskich archipelagach Wysp Balearskich i Kanaryjskich. Co do zasady wyspy są podzielone na gminy, ale istnieje także pośredni szczebel samorządu między gminami a prowincjami. Uproszczony obraz hiszpańskich jednostek administracyjnych przedstawiony został na rysunku 1.

---

\* Dr, adiunkt, Katedra Systemów Politycznych, Wydział Stosunków Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego, [mklonowski@uni.lodz.pl](mailto:mklonowski@uni.lodz.pl).

<sup>1</sup> Szerzej o rozważaniach na temat hiszpańskiego państwa regionalnego patrz: Sroka [2008]; Iwanek [1996: 27–41]; Iwanek, Domagała [2000: 140–150].



**Rysunek 1.** Jednostki administracyjne w Hiszpanii  
Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z literą prawa gminy i prowincje są uznawane za jednostki lokalne, zaś wspólnoty autonomiczne za jednostki regionalne. W praktyce za lokalne uznaje się wszystkie jednostki samorządowe nie będące wspólnotami autonomicznymi. Jednostkami lokalnymi są więc także odpowiedniki polskich jednostek pomocniczych, obszary metropolitalne i odpowiedniki związków gmin. Należy to podkreślić, że zarówno wśród jednostek pomocniczych, jak i związków gmin istnieje duża różnorodność, nie tylko w nazewnictwie samych jednostek i ich organów, ale często również w zakresie kompetencji. Z jednej strony powoduje to, iż system hiszpański jest bardzo elastyczny i dobrze dopasowany do specyfiki lokalnej i regionalnej. Z drugiej jednak komplikuje ogólną analizę systemową, a samym mieszkańcom utrudnia zrozumienie funkcjonowania całości systemu, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę rosnącą mobilność współczesnych społeczeństw.

Powoduje to także problemy terminologiczne. W odniesieniu do Hiszpanii trudno jest używać określenia „wybory lokalne”, jako że powinno ono obejmować wszystkie wybory samorządowe do szczebla prowincji włącznie. Prowincje, które również uznawane są za jednostki lokalne, posiadają organy samorządowe, stosowne do wykonywanych zadań, jednak wybory ich członków mają charakter pośredni i odbiegają zasadniczo od wyborów w gminach i jednostkach pomocniczych<sup>2</sup>. W związku z tym w odniesieniu do wyborów

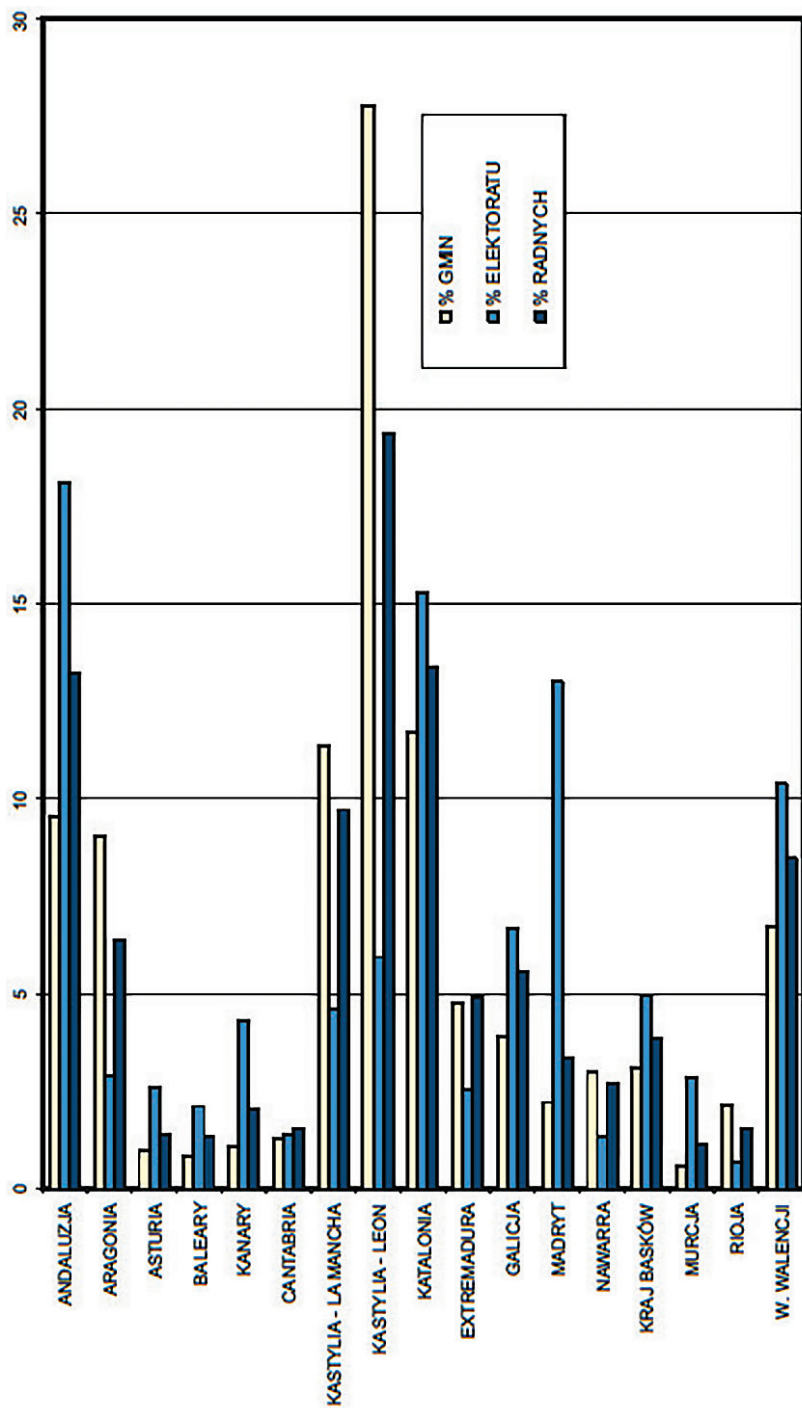
<sup>2</sup> Wyjątkiem są tu trzy prowincje baskijskie, w których przeprowadza się wybory bezpośrednie do rad prowincjonalnych.

bezpośrednich na szczeblu lokalnym znacznie trafniejszym określeniem wydaje się być „wybory municypalne” bądź „wybory gminne”.

O ile autonomię regionalną w Hiszpanii charakteryzuje asymetria, wynikająca zarówno z przepisów prawnych, jak i praktyki politycznej, o tyle zakres samorządności i organizacja samych gmin są na terenie całego kraju porównywalne. Wynika to z faktu, iż podstawy organizacyjne tych jednostek opierają się na ogólnokrajowych rozwiązaniach prawnych wśród których do najważniejszych należą: Konstytucja Królestwa Hiszpanii z 1978 roku, ustawa organiczna regulująca podstawy reżimów lokalnych (*Ley orgánica reguladora de las bases de régimen local – LRBRL*) z 2 kwietnia 1985 roku, a w zakresie wyborczym także ustawa organiczna o powszechnym reżimie wyborczym (*Ley orgánica del régimen electoral general – LOREG*). W praktyce mogą jednak występować pewne różnice, ponieważ na funkcjonowanie gmin wpływ może mieć także prawo regionalne, a w szczególności statuty autonomiczne poszczególnych regionów.

Daje się natomiast zauważyć duże różnice w podziale administracyjnym między poszczególnymi regionami. Szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do średniej wielkości gmin, co w prosty sposób przekłada się także na liczbę radnych wybieranych łącznie w danym regionie. Zdecydowanie najwięcej gmin w przeliczeniu na mieszkańca posiada Kastylia – Leon. Stosunkowo dużo małych i słabo zaludnionych gmin mają także Kastylia – La Mancha i Aragonia. Po przeciwnej stronie skali znajdują się Andaluzja, Katalonia, Madryt i Wspólnota Autonomiczna Walencji, które zamieszkuje bardzo duża część elektoratu, ale liczba municypiów jest zdecydowanie niższa. Szczegółowo widać to na wykresie 1.

Hiszpanie są ludźmi żyjącymi bardzo lokalnie. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest ukształtowanie geograficzne, a przede wszystkim górzystość Hiszpanii, co powodowało tradycyjnie duże utrudnienia w przemieszczaniu się szlakami lądowymi. Do 1910 roku aż 19% ludności kraju żyło w miejscowościach zupełnie odciętych od świata [Fusi 1989: 18]. Ponadto Hiszpanie są społeczeństwem o dość silnej pozycji rodziny, co jeszcze bardziej przywiązuje ich do miejsc własnego pochodzenia. To zjawisko wiąże się także z ważną pozycją firm rodzinnych w hiszpańskiej gospodarce, co oprócz bodźca emocjonalnego dawało także bodziec ekonomiczny do mocniejszego związania się z lokalnością. Silniejsze wewnętrzne ruchy migracyjne pojawiły się dość późno, bo dopiero w drugiej połowie XIX wieku, kiedy to Hiszpania, nieco spóźniona, wchodziła w okres pierwszej industrializacji. Kolejny okres wzmożonego uprzemysłowienia kraju i związanych z nim ruchów migracyjnych to lata 60. i 70. Jednak w obu tych okresach przemieszczanie się ludności miało bardzo ograniczony zasięg. Ludność z biednych rejonów wiejskich (zwłaszcza Galicji, obydwu Kastylii, Andaluzji i Estremadury) migrowała do Kraju Basków, Katalonii bądź Madrytu. Mobilność społeczna w bardziej współczesnym rozumieniu, związana z poszukiwaniem pracy czy studiami, zakładanie rodzin



Wykres 1. Odsetek gmin, elektoratu i radnych w poszczególnych wspólnotach autonomicznych  
 Źródło: Elecciones Municipales en España 1979–2011, <http://www.infoelectoral.interior.es> (dostęp 4.09.2017).

przez osoby pochodzące z odległych stron kraju, to zjawisko, które rozwinęło się w Hiszpanii dopiero w ostatnich dekadach i, w dużym uproszczeniu, można je połączyć z korzyściami płynącymi z członkostwa w Unii Europejskiej (jak chociażby inwestycje infrastrukturalne czy programy stypendialne), czy też ze zjawisk globalizacyjnych. Po dziś dzień jednak Hiszpan rozpoczyna lekturę gazety zazwyczaj od wiadomości lokalnych.

W związku z tak dużym zainteresowaniem Hiszpanów sprawami lokalnymi można zaryzykować (z oczywistymi zastrzeżeniami) stwierdzenie, iż wybory lokalne są w tym kraju najważniejszymi z wyborów. Potwierdza to także wysoka frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych, która od momentu zaprowadzenia demokracji w Hiszpanii oscylowała między 62,51% partycypacją w pierwszych wyborach w 1979 roku, a 69,87% w 1995 roku<sup>3</sup>.

## ORGANY WŁADZY

Zanim przejdziemy do omówienia organizacji wyborów, trzeba najpierw nakreślić ogólną charakterystykę organów władzy gminnej, które są wybierane. Podstawowym organem władzy gminnej jest *Ayuntamiento*<sup>4</sup>, które jest centralnym punktem samorządu lokalnego od początków jego kształtowania, jeszcze we wczesnym średniowieczu. Jego konstrukcja odbiega znacznie od rozwiązań polskich. Składa się on ze zebrań walnego (*Pleno*), będącego kolegialnym organem uchwałodawczo-kontrolnym oraz alkada (*Alcalde*) będącego jednoosobowym organem wykonawczym. Współcześnie w skład rady gminy wchodzi zarówno radni (*Concejales*), jak i alkad. Warto tu podkreślić szczególną rolę alkada, który łączy w swoich rękach władze wykonawczą i prawodawczą. Mimo iż w większości gmin nie pochodzi on z wyborów bezpośrednich (wybierają go radni ze swojego grona), to zdecydowanie jest centralną postacią w gminie. Ponadto w tradycyjnie patriarchalnym i zhierarchizowanym społeczeństwie hiszpańskim alkad cieszy się wysokim autorytetem. W gminach powyżej 5000 mieszkańców istnieje obowiązek powołania Rady Zarządzającej (*Junta de Gobierno*). Rada jest jednak wybierana przez alkada. W jej skład wchodzi także radni (zgodnie z LRBRL w zarządzie musi być więcej radnych niż osób nie mających statusu radnego). Alkad może także powoływać swoich zastępców.

<sup>3</sup> Dane za: Ministerio del Interior, <http://www.infoelectoral.mir.es/min/home.html> (dostęp 4.09.2017).

<sup>4</sup> W polskiej literaturze przedmiotu w odniesieniu do *Ayuntamiento* stosuje się często zaproponowane przez T. Mołdawę określenie zarząd; zob. Mołdawa [2008]. Jest to jednak niezbyt fortunny termin, jako że w polskiej tradycji samorządowej mieliśmy do czynienia z zarządami gmin, które były organami wyłącznie wykonawczymi. Nazywanie całości władz gminnych zarządem może powodować pewne kłopoty dla polskiego czytelnika. Dlatego też w niniejszym artykule będzie używana konsekwentnie nazwa hiszpańska.

## BIERNE I CZYNNNE PRAWO WYBORCZE

Kwestia czynnego i biernego prawa wyborczego w Hiszpanii nie była w ostatnich latach zbyt często dyskutowana. Co do zasady czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych w Hiszpanii mają obywatele Hiszpanii, będący mieszkańcami gmin, na terenie których chcą z tego prawa korzystać. Problem pojawił się w ostatnich latach i wynikał ze zwiększonego ruchu migracyjnego Hiszpanów, którzy uciekali z kraju przed kryzysem w poszukiwaniu pracy. W 2011 roku oficjalnie zreformowano ordynację wyborczą i od tej pory obywatele hiszpańscy, mieszkający na stałe za granicą utracili czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych. Ogólne podejście do kwestii elektoratu w wyborach lokalnych pokazuje wyraźnie, że ważniejszy jest sam fakt zamieszkiwania na terenie gminy, a nie obywatelstwo. Kolejnym dowodem na to może być zezwolenie na udział w wyborach na szczeblu lokalnym dla stałych mieszkańców gmin, nie posiadających hiszpańskiego obywatelstwa. Dotyczy to oczywiście tylko tych obcokrajowców, którzy są obywatelami UE, lub których kraje pochodzenia zezwołyły Hiszpanom na udział w wyborach lokalnych na zasadzie wzajemności (obecnie są to: Boliwia, Chile, Ekwador, Islandia, Kolumbia, Korea Południowa, Norwegia, Nowa Zelandia, Paragwaj, Peru, Trynidad i Tobago oraz Wyspy Zielonego Przylądka<sup>5</sup>). Istnieje tu jednak pewna istotna różnica. O ile obywatele innych państw UE posiadają zarówno bierne, jak i czynne prawo wyborcze, o tyle obywatele innych wymienionych powyżej państw jedynie czynne<sup>6</sup>. Ciekawostką jest także fakt, iż w związku z zastosowaniem pośrednich wyborów do rad prowincji, obcokrajowcy uzyskali przynajmniej czynne prawo wyborcze do tychże rad.

## ORDYNACJA WYBORCZA W GMINACH

W Hiszpanii istnieją obecnie 8124 gminy<sup>7</sup> oraz 11 wysp o podobnym statusie. Przeważają gminy niewielkie. 85% gmin liczy poniżej 5000 mieszkańców, choć jednocześnie ich mieszkańcy łącznie stanowią nieco ponad 13% ogółu populacji<sup>8</sup>. W związku z tą specyfiką ustawodawcy wprowadzili podział gmin na trzy podstawowe typy:

<sup>5</sup> Dane za: Instituto Nacional de Estadística, <http://www.ine.es/> (dostęp 4.09.2017).

<sup>6</sup> Szczegółowe dane na temat cudzoziemców głosujących w wyborach municypalnych patrz: Myśliwiec 2014: 392–396].

<sup>7</sup> Dane za: Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/> (dostęp 4.09.2017).

<sup>8</sup> Elecciones Municipales en Espana 1979–2011, <http://www.infoelectoral.interior.es> (dostęp 4.09.2017).

- poniżej 100 mieszkańców,
- 100–250 mieszkańców,
- powyżej 250 mieszkańców.

Przynależność gminy do jednego ze wspomnianych typów wpływa na sposób przeprowadzania wyborów, ale nie ma znaczenia jeśli chodzi o liczbę radnych. Do wszystkich gmin ma bowiem zastosowanie zasada przedstawiona w tabeli 1. Warto zwrócić uwagę na dbałość o nieparzystą liczbę radnych.

Tabela 1. Liczba radnych w zależności od liczby mieszkańców gminy

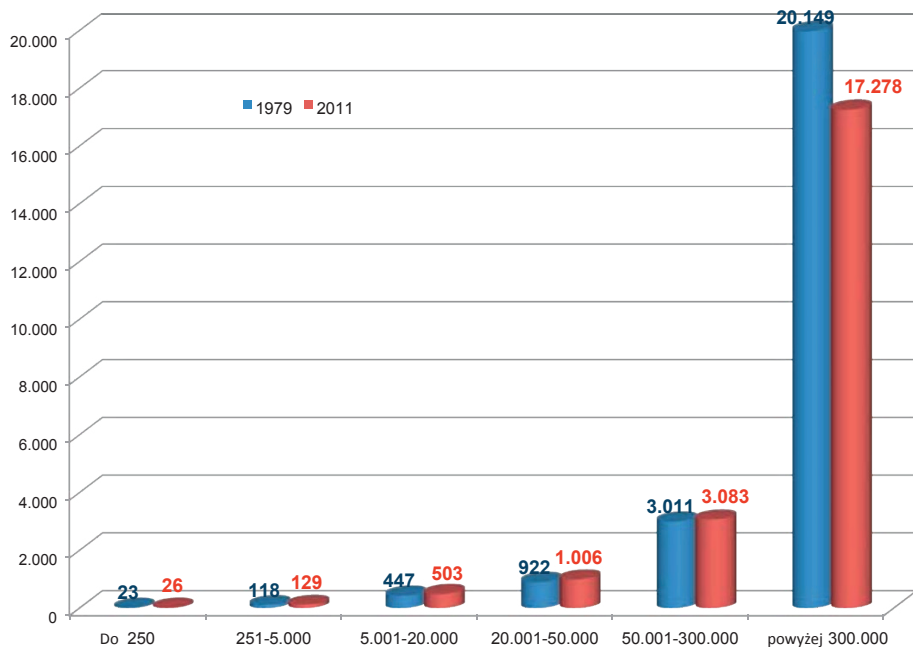
| Mieszkańcy      | Liczba radnych |
|-----------------|----------------|
| Do 100          | 3              |
| 101–250         | 5              |
| 251–1000        | 7              |
| 1001–2000       | 9              |
| 2001–5000       | 11             |
| 5001–10 000     | 13             |
| 10 001–20 000   | 17             |
| 20 001–50 000   | 21             |
| 50 001–100 000  | 25             |
| Powyżej 100 000 | 25+n*          |

\* Jeden dodatkowy mandat na każde rozpoczęte 100 000 mieszkańców; jeśli ogólna liczba miałaby być parzysta dodaje się kolejny mandat; najwięcej radnych mają Walencja – 33, Barcelona – 41 i Madryt – 57.

Źródło: Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Regimen Electoral General, *Boletín Oficial de Estado*, num. 25, de 29 de enero de 2011.

Przyjęcie takiego systemu przydziału mandatów w wyraźny sposób powoduje zauważalną przewagę łącznej liczby radnych w gminach mniejszych. Szczególnie wyraźne jest to widoczne gdy przyjrzeć się ilu wyborców przypada na jednego radnego w poszczególnych typach gmin.

Specyfiką systemu hiszpańskiego jest także istnienie stałego kalendarza wyborczego. Zgodnie z artykułem 42.3 LOREG wybory municypalne przeprowadza się co cztery lata w czwartą niedzielę maja. Oznacza to, że czteroletnią kadencję radnych liczy się od dnia wyborów, a nie od dnia ukonstytuowania się rady w nowym składzie. Od 1985 roku termin wyborów municypalnych pokrywa się z datą wyborów regionalnych (autonomicznych) w tzw. regionach niehistorycznych (czyli z wyłączeniem Andaluzji, Galicji, Katalonii i Kraju Basków).



**Wykres 2.** Średnia liczba wyborców na radnego według wielkości gmin

Źródło: Elecciones Municipales en España 1979–2011,  
<http://www.infoelectoral.interior.es> (dostęp 4.09.2017).

## GMINY DO 100 MIESZKAŃCÓW

Najmniejsze gminy nie stanowią dużego odsetka wśród jednostek tego rzędu. W całej Hiszpanii jest ich obecnie ok 950, a ponad połowa z nich znajduje się na terenie Kastylii–Leonu. Konstytucja hiszpańska w artykule 140 wprowadza możliwość sprawowania władzy w gminie z wykorzystaniem tzw. rady otwartej. Rozwiązanie to jest przewidziane dla gmin, które tradycyjnie wykorzystywały ten model zarządzania i tych wszystkich innych, które zdecydowały się na niego ze względu na swoje położenie geograficzne lub z innych powodów (art. 29 LRBRL). Jednak w przypadku gmin poniżej 100 mieszkańców alcad może zwołać radę otwartą w sprawach szczególnie istotnych dla gminy, nawet jeśli ten model zarządzania nie jest wykorzystywany na stałe. System rady otwartej to nic innego jak zastąpienie demokracji pośredniej, bezpośrednią. Rada otwarta to po prostu zebranie wszystkich mieszkańców gminy, którzy wspólnie podejmują decyzje. Decyzje rady otwartej są wiążące.



Zastosowanie systemu rady otwartej nie wpływa na potrzebę istnienia władzy wykonawczej w gminie. Sprawujący ją alkad jest wybierany przez mieszkańców bezpośrednio w systemie większościowym.

## GMINY DO 250 MIESZKAŃCÓW

Gminy liczące do 250 mieszkańców, które nie stosują systemu rady otwartej, nadal są bardzo małe i dlatego też istnieją zasadnicze różnice w procedurze wyborczej. Stosuje się tutaj wybory większościowe z listami otwartymi. Partie, koalicje i inne stowarzyszenia mogą zgłaszać maksymalnie tylu kandydatów, ile jest miejsc do obsadzenia, czyli odpowiednio trzech w gminach do 100 mieszkańców i pięciu w gminach liczących od 101 do 250 mieszkańców. Wyborca dysponuje kilkoma głosami, znowu w zależności od wielkości gminy. W gminie do 100 mieszkańców może oddać głos maksymalnie na dwóch kandydatów, a w gminach liczących od 101 do 250 mieszkańców maksymalnie na czterech. Wybrani zostają kolejni kandydaci z największą liczbą głosów, nie przewiduje się drugiej tury. W przypadku uzyskania identycznej liczby głosów przez kilku kandydatów przewiduje się losowanie.

Alkad nie pochodzi z wyborów bezpośrednich. Wybiera go zebranie walne, a kandydatem może zostać każdy radny wybrany w danej gminie. W przypadku nieuzyskania wymaganej bezwzględnej większości głosów, alkaDEM zostaje radny, który w wyborach gminnych uzyskał najwięcej głosów.

## GMINY POWYŻEJ 250 MIESZKAŃCÓW

Artykuł 140 hiszpańskiej Konstytucji mówi wyraźnie, że wybory radnych mają być powszechne, równe, wolne, bezpośrednie i tajne. Nie precyzuje jednak szczegółów. W związku z tym ustawodawcy doszli do wniosku, iż otwiera im to możliwość wprowadzenia różnych formuł wyborczych w zależności od potrzeb danej jednostki. Jak wspomniano wcześniej, w małych gminach zdecydowano się na system większościowy. Natomiast w gminach większych (powyżej 250 mieszkańców) uznano, iż bardziej odpowiednie będą wybory w formule proporcjonalnej. Wybrano głosowanie na listy zamknięte i zablokowane. Co oznacza, że wyborcy w praktyce głosują nie na kandydatów, ale na listy, zaś w ramach list mandaty radnych uzyskuje tylu kandydatów zajmujących kolejne najwyższe numery na liście, ile wynika z przeliczenia głosów na mandaty. Wzorując się na koncepcjach przyjętych w wyborach do izby niższej hiszpańskiego parlamentu (Kongres Deputowanych) postanowiono skorzystać tu

z reguły d'Hondta. Podobnie jak w wyborach do Kongresu stosuje się próg wyborczy. Jednak o ile w wyborach parlamentarnych wynosi on skromne 3%, o tyle w wyborach municypalnych poniesiono go do 5%. Należy jednak podkreślić, że ze względu na niewielką liczbę radnych wybieranych w znacznej większości gmin, próg wyborczy nabiera realnego znaczenia dopiero w odniesieniu do największych miast.

Alkad również nie pochodzi z wyborów bezpośrednich. Wybiera go zebranie walne, ale w odróżnieniu od gmin liczący poniżej 250 mieszkańców, kandydatem może zostać każdy radny stojący na czele listy, z której został wybrany. W przypadku niezyskania wymaganej bezwzględnej większości głosów, alkaadem zostaje lider tej partii, która w wyborach gminnych uzyskała najwięcej głosów.

## JEDNOSTKI MNIEJSZE

Hiszpański system administracji publicznej przewiduje także istnienie jednostek mniejszych niż gminy, odpowiadające mniej więcej polskim jednostkom pomocniczym samorządu. Katalog nazw potencjalnych jednostek jest dość duży, a na dodatek ma charakter otwarty. Wśród nich można znaleźć: grupy domów (*caseríos*), parafie (*parroquias*), wsie (*aldeas, pedanías*), dzielnice (*barrios*), dziedzińce kościelne (*anteiglesias*), magistraty (*concejos*), czy obszary przyłączone (*lugares anejos*). Ostatnia reforma ustawy organicznej regulującej podstawy reżimów lokalnych wprowadziła dodatkowo zmiany w osobowości prawnej takich jednostek. Otóż wszystkie te z nich, które istniały w momencie nowelizacji oraz te, które przed 1 stycznia 2013 rozpoczęły chociaż procedurę ukonstytuowania się, mają osobowość prawną (rozporządzenia przejściowe, czwarte i piąte ustawy 27/2013), natomiast obecny artykuł 24 bis LRBRL mówiący o braku takowej osobowości należy odnosić do jednostek utworzonych po tej dacie.

Jednostki mniejsze są ustawowo wyposażone w dwa rodzaje organów: jednoosobowy organ wykonawczy (*alcalde pedáneo* – sołtys) i kolegialny organ kontrolny (*junta vecinal* – rada sąsiedzka), którego skład nie może być mniejszy niż dwóch członków i nie większy niż 1/3 składu *Ayuntamiento* w gminie, na terenie której się znajduje. Przydział miejsc w organie kolegialnym odbywa się na podstawie wyników wyborów do *Ayuntamiento* w danym okręgu. Po przydzieleniu poszczególnym ugrupowaniom mandatów w radzie sąsiedzkiej (znow w reguły d'Hondta), przedstawiciele wszystkich partii politycznych, koalicji, federacji i komitetów wyborczych wyborców, które są przewidziane do podziału mandatów, wskazują osoby, które obejmą mandaty w radzie sąsiedzkiej. Muszą to oczywiście być osoby zamieszkujące na stałe na obszarze

danej jednostki. Organ wykonawczy pochodzi natomiast z wyborów bezpośrednich, które organizuje się razem z wyborami gminnymi. Przy czym głosy oddane na sołtysa wrzucane są oczywiście do oddzielnej urny.

Pewne różnice występują w regulacjach odnoszących się do dużych miast. Zgodnie z artykułem 121 LRBRL dotyczą one gmin miejskich powyżej 250 tysięcy mieszkańców oraz stolic prowincji powyżej 175 tysięcy mieszkańców. Mogą one także objąć inne stolice prowincji i regionów oraz miasta będące siedzibami władz regionalnych, a także wszystkie inne miasta powyżej 75 tysięcy mieszkańców, ale tylko wtedy, gdy o objęcie tymi regulacjami wystąpią rady tych miast. W przypadku miast nie będących stolicami wymagane jest przedstawienie stosownych argumentów ekonomicznych, społecznych, historycznych lub kulturowych. Większość różnic dotyczy kwestii organizacji wewnętrznej municypaliów, a przede wszystkim zakresu kompetencyjnego. W odniesieniu do procesu wybierania władz różnic jest niewiele. Rady Dzielnic (*Juntas de Distritos*) są wybierane w podobny sposób jak rady sąsiedzkie w innych jednostkach pomocniczych, czyli miejsca w niej są obsadzane proporcjonalnie do wyników uzyskanych w wyborach do rad gmin. Różnice polegają na tym, iż ustawa zawiera wyraźną sugestię, że miasta o takich właściwościach powinny być podzielone na dzielnice, aby zapewnić mieszkańcom lepszy dostęp do uczestnictwa w lokalnym życiu publicznym. Ponadto przewodniczącym dzielnicy musi być radny municypalny. Dodatkowe różnice występują w odniesieniu do dwóch największych miast hiszpańskich – Madrytu i Barcelony, jednak przyjęte regulacje nie mają akurat dużego wpływu na proces wyborczy w tych miastach.

Spośród wszystkich jednostek lokalnych, to właśnie w jednostkach pomocniczych największy wpływ na organizację wyborów, a także skład i zakres kompetencji poszczególnych organów, ma prawodawstwo regionalne. Najdalej idącymi przykładami takiej ingerencji są magistraty nawaryjskie (*Concejos de Navarra*).

## MAGISTRATY NAWARYJSKIE

Wspólnota Foralna Nawarry (*Comunidad Foral de Navarra*) nie jest najbardziej autonomicznym regionem w Hiszpanii, ale z pewnością jest regionem o najbardziej specyficznej konstrukcji prawnej. To właśnie tutaj największą rolę we współczesnym prawodawstwie odgrywają dawne prawa i przywileje. Nic więc dziwnego, że wykształciły się tutaj szczególne rozwiązania w zakresie zarządzania lokalnego. Tradycyjnie więc gminy dzieliły się tu na jednostki mniejsze, nazywane magistratami.

Prawo foralne 12/1991 o administracji lokalnej w Nawarze<sup>9</sup> stanowi, iż jednostki te nie są obligatoryjne i występują jedynie w tzw. gminach zbiorczych (*municipios compuestos*). Mają swoją osobowość prawną i mogą być powołane na życzenie mieszkańców lub odpowiedniego *Ayuntamiento*. Ponieważ jednostki te muszą liczyć powyżej 15 mieszkańców (i na dodatek muszą oni tworzyć przynajmniej trzy rodziny), ustawa wprowadza podział magistratów na dwie kategorie. Pierwsza obejmuje te liczące od 16 do 50 mieszkańców, zaś druga te liczące powyżej 50 mieszkańców. W mniejszych funkcjonuje system rady otwartej (podobnie jak w gminach liczących poniżej 100 mieszkańców). Natomiast większe mają swoje rady (*Juntas*). W obu kategoriach występuje także stały organ – przewodniczący rady. Rady składają się z przewodniczącego i czterech rajców (*Vocales*). Wszyscy przewodniczący oraz radni w jednostkach większych są wybierani w wyborach bezpośrednich, w systemie większościowym. Termin wyborów jest zbieżny z wyborami gminnymi.

Podsumowując, hiszpański system wyborów lokalnych jest bardzo zróżnicowany i złożony. Przede wszystkim wyróżnia się dwa szczeble samorządu lokalnego (gminy i prowincje), ale wybory bezpośrednie przeprowadza się jedynie w gminach oraz w trzech prowincjach baskijskich. Ponadto mamy do czynienia z dodatkowymi kategoriami jednostek, zarówno poniżej poziomu gminy, jak i pomiędzy gminami i prowincjami. Jednostki te są bardzo zróżnicowane i to pod kilkoma względami. Ze względu na uwarunkowania kulturowo-historyczne jednostki te noszą różne nazwy. Uwarunkowania geograficzne wymusiły specjalne rozwiązania dla terytoriów wspiarskich i niektórych rejonów górskich. Widać także wyraźne zróżnicowanie między obszarami należącymi do tzw. wspólnot autonomicznych historycznych (Andaluzja, Galicja, Katalonia i Kraj Basków) a tymi należącymi do niehistorycznych. Ciekawym przypadkiem będzie tu Nawara, która, teoretycznie rzecz biorąc, jest regionem niehistorycznym, jednak ze względu na zakres odrębności i wielość specyficznych rozwiązań lokalnych bliżej jej do pierwszej kategorii.

Wspomniane zróżnicowanie ma wiele wymiarów. Z jednej strony mamy na przykład wspólny termin wyborów municypalnych dla całej Hiszpanii, ale w historycznych wspólnotach autonomicznych mogą się one odbywać w innym terminie. Wprowadzenie aż trzech typów gmin wprowadziło jeszcze większe zamieszanie, zwłaszcza że w pewnych sytuacjach gminy mają wybór jaką organizację wewnętrzną przyjąć. A ma to kolosalne znaczenie w odniesieniu do kwestii wyborczych. Możliwy jest bowiem system rady otwartej, a także wybory większościowe bądź proporcjonalne.

---

<sup>9</sup> Pełny tekst: <http://www.cfnavarra.es/webgn/sou/instituc/ct/normativa/presidencia/8C010000.htm#REF15> (dostęp 4.09.2017).

Nie do końca zrozumiałe wydaje się też zamiłowanie Hiszpanów do wyborów pośrednich. Nie licząc bowiem wyborów radnych i wyborów do organów wyspiarskich oraz wyborów alkada w najmniejszych gminach, praktycznie wszystkie inne jednostki posługują się elekcją pośrednią. O ile w przypadku wyborów alkada w większych gminach, czyli tam, gdzie wybiera go rada gminy, sprawa dla wyborców jest jeszcze dość prosta, albowiem aby zostać alkadem trzeba być radnym. O tyle w jednostkach pomocniczych wyborcy w momencie oddawania głosu nie wiedzą, kto ostatecznie zasiądzie w organie kolejalnym. Warto tu wspomnieć, że wybory pośrednie występują także w przypadku rad prowincji i częściowo także w wyborach do izby wyższej parlamentu hiszpańskiego – senatu.

Ogólny obraz hiszpańskich rozwiązań w wyborach lokalnych rysuje nam dość ponury i zdecydowanie nazbyt skomplikowany obraz. Dla zwykłego wyborcy, który nie jest szczególnie uświadomiony politycznie, szczegóły wyborów pozostają tajemnicą. Należy się tutaj także zastanowić, czy zniechęcające dla wyborcy nie jest także zastosowanie list zamkniętych i zablokowanych, które ograniczają możliwość wpływu wyborcy na ostateczny wynik wyborów.

Największymi bolączkami nie tylko wyborów lokalnych, ale ogólnie całej hiszpańskiej polityki są zdecydowanie korupcja i nowoczesne wydanie kacykizmu (*caciquismo*). Korupcja na szczęście nie dotyczy, jak dotychczas, samego procesu wyborczego. Brak jest udokumentowanych przypadków fałszerstw wyborczych. Jednak zjawiska te doprowadziły w ostatniej dekadzie do znacznego zniechęcenia Hiszpanów wobec dotychczasowych elit politycznych. Dopiero protesty związane z niedawnym kryzysem finansowym doprowadziły do pewnych zmian i spowodowały dopływ świeżej krwi na hiszpańską scenę polityczną. Co ciekawe, wszystkie te negatywne zjawiska nie przekładają się na znaczące obniżenie frekwencji wyborczej. W ostatnich wyborach lokalnych w roku 2015 wyniosła ona 64,91%. Wydaje się więc, że Hiszpanie, mimo zniechęcenia do klasy politycznej, nie zniechęcili się do samej polityki, a przynajmniej nie do wyborów. Jako istotne przyczyny tego fenomenu można z pewnością podać wspomniane już wcześniej bardzo duże zainteresowanie Hiszpanów sprawami lokalnymi, a także występowanie na szczeblu gminnym większej liczby kandydatów nie związanych z dużymi partiami politycznymi, które uwikłały się w ostatnich latach w skandale korupcyjne.

## BIBLIOGRAFIA

- Fusi Juan Pablo. 1989. *La organización territorial del Estado*. W *Autonomías*. Ed. Juan Pablo Fusi. Madrid: Espasa Calpe.
- Iwanek Jan. 1996. *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii. W Obliczu decentralizmu*. Red. Jan Iwanek. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Iwanek Jan, Domagała Małgorzata. 2000. *Państwo lokalne, państwo regionalne*. W *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*. Red. Piotr Dobrowolski, Mieczysław Stolarczyk. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978, znowelizowana 27 sierpnia 1992*. 2008. Wstęp i tłumaczenie Tadeusz Mołdawa. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Myśliwiec Małgorzata. 2014. *Pozycja partii regionalnych w systemie politycznym współczesnej Hiszpanii*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Sroka Anna. 2008. *Hiszpańska droga do federalizmu*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Mołdawa Tadeusz. 2013. *Parlament Hiszpanii Kortezy Generalne*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

## AKTY PRAWNE

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, *Boletín Oficial de Estado*, num. 80, de 3 de abril 1986.
- Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, <http://www.cfnavarra.es/webgn/sou/instituc/ct/normativa/presidencia/8C010000.htm#REF15>.
- Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, *Boletín Oficial de Estado*, num. 25, de 29 de enero de 2011.
- Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, *Boletín Oficial de Estado*, num. 147, 20 de junio de 1985.

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Elecciones Municipales en España 1979–2011, <http://www.infoelectoral.interior.es>.
- Instituto Nacional de Estadística, <http://www.ine.es/>.
- Ministerio del Interior, <http://www.infoelectoral.mir.es/min/home.html>.
- Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/>.

## Streszczenie

Hiszpania, jako państwo łączące w sobie cechy rozwiązań unitarnych i federalnych, ma bardzo skomplikowaną organizację administracyjną, a co za tym idzie złożony system samorządowy. W związku z tym, w niniejszym artykule autor zajmuje się wyłącznie jednostkami samorządu lokalnego najniższego rzędu, czyli gminami i jednostkami pomocniczymi. Poczynając od spraw dotyczących biernego i czynnego prawa wyborczego oraz specyfiki podziału administracyjnego, gdzie na szczególną uwagę zasługuje spora liczba mikrogin, które mogą liczyć nawet poniżej 100 mieszkańców, autor stopniowo zgłębia zawilóści wyborów gminnych. W swojej analizie stara się przedstawić złożoność systemu wyborczego na tym szczeblu, opisując szczegółowo ordynację wyborczą w poszczególnych rodzajach gmin, a także różnych jednostkach pomocniczych, zarówno do organów kolegialnych, jak i jednoosobowych. Zróżnicowanie w organizacji procesu wyborczego między poszczególnymi typami jest bowiem ogromne, począwszy od elementów demokracji wiecowej, poprzez wybory większościowe, aż do najczęściej stosowanych wyborów proporcjonalnych. Najbardziej zaś zaskakuje szczególne umiłowanie Hiszpanów do wyborów pośrednich. Wskazuje także na specyficzne rozwiązania przyjęte do usprawnienia zarządzania dużymi miastami. Stara się także pokazać pełną różnorodność czynników wpływających na przyjęcie takich rozwiązań. Zastanawia się wreszcie nad odbiorem tak zorganizowanego procesu wyborczego przez wyborców.

**Słowa kluczowe:** wybory, samorząd, gmina, Hiszpania.

## ELECTIONS IN SPANISH COMMUNITIES (summary)

Spain is a very unique country. If it comes to the political system it is a unitary state, but with many elements of a federation. It results in a very complicated internal administrative structure, and equally complicated electoral system. In this article the Author deals only with the lowest level of the local self-governmental structures: communities and smaller entities. Beginning with active and passive suffrage, and the explanation of characteristics of the administrative divisions (with the micro communities, below 100 inhabitants, being the most distinctive fact here) the Author goes deeper into the electoral system. His analysis is presenting the complexity of electoral solutions in various types of communities and smaller entities, both to the collective bodies and one-man organs. The diversification in this case is enormous. Starting with the elements of direct democracy (neighbors' assemblies), through majoritary elections to most common proportional system. The most surprising thing here is the popularity of the indirect elections. The Author is also indicating specific management resolutions for the big cities, which also affect the electoral process to certain extend. The reasons behind such complicated solutions will be also explained. the overall analysis will also cover the social perception of the voters to such a organization of the electoral process.

**Keywords:** elections, self-government, community, Spain.